

BUROCRAZIA



Pasquale GALLO



Vivere è diventato un esercizio burocratico.
(Ennio Flaiano)

LETTO 18		VA VITTO DATESA COMUNE		09/11/2017	
		Panzoso			
		POLPETTE DI B.A. IN SALSA BIANCA Gr 120	PURE DI PATATE Gr 200	ACQUA CLIQ. MIN. NAT. N° 1 BOTTIGLIA 200 ML. Pr. 1	MOUSSE DI FRUTTA Gr 100
PANE COMUNE Gr 10					

Premessa

Dopo quaranta anni di Pubblica Amministrazione mi sono imbattuto in un testo che tratta della “burocrazia”.

Il testo, se pur datato, *Burocrazia e Funzionarismo* di N.R. Nicolai Roma 1913, presenta ancora spunti di riflessione.

Lo scritto, realizzato con l'aiuto dell'IA, tenta di evidenziare pregi e difetti di questa vituperata categoria che da millenni accompagna le socialità evolute.

Si chiede venia per errori ed omissioni.

Dicembre 2025

PG

N. R. NICOLAI

BUROCRAZIA
E
FUNZIONARISMO

NOTE E RAFFRONTI



ROMA
TIPOGRAFIA DEL SENATO
DI GIOVANNI BARDI
1913

(Liberamente reperibile in rete)

Evoluzione della Burocrazia

Un salto nel passato: Burocrazia Romana in Egitto

L'ufficio dell'amministrazione della provincia d'Egitto non si limitava solo alla riscossione fiscale ma estendeva le proprie competenze a molteplici aspetti giuridici e controllo sociale.

Il suo scopo primario era duplice: da un lato, gestire tutte le entrate irregolari e casuali che confluivano nelle casse imperiali; dall'altro, e forse con ancor maggiore efficacia, agire come un inflessibile garante della rigida gerarchia sociale che Roma impose alla provincia egiziana, assicurando che i confini tra le diverse classi di status rimanessero invalicabili.

Fonte delle informazioni pervenute è rappresentato da un documento del II secolo d.C. ma la cui origine dei risale ad Augusto, come attestato dalle parole introduttive del papiro.

Il documento ritrovato non è una semplice tariffa esattoriale, ma un vero e proprio manuale operativo per i funzionari romani.

Burocrazia e Controllo nell'Egitto Romano: *L'Idios Logos*

Un papiro scoperto all'inizio del XX secolo, noto come "*Gnomon dell'Idios Logos*", ha rivelato il funzionamento interno di un dipartimento chiave dell'amministrazione romana in Egitto. Questo codice di regolamenti, redatto sotto Augusto, mostra come la burocrazia romana gestisse le finanze e mantenesse un rigido controllo sulla società.

L'Idios Logos: Il "Conto Speciale" di Roma



Il *Gnomon*: Il Manuale del Controllo



© NotebookLM

La sua struttura, sebbene non sempre rigidamente logica, copre una vasta gamma di materie, tutte riconducibili alla missione dell'ufficio di raccogliere entrate irregolari e mantenere l'ordine sociale.

L'analisi del suo contenuto rivela diverse sezioni principali:

- *Eredità e Confische (paragrafi 1-36)*: Questa è la sezione più estesa e si concentra sulle complesse regole di successione, attingendo sia al *ius civile romano* che al *ius gentium*. Lo scopo non è quello di fornire un trattato di diritto, ma di

definire con precisione le circostanze in cui una proprietà, per mancanza di eredi legittimi o per violazione di norme, dovesse essere incamerata dal fisco.

- Status delle Persone (paragrafi 37-54): Questa sezione è fondamentale per comprendere il ruolo della struttura burocratica come guardiano della complessa piramide sociale dell'Egitto. Contiene norme relative ai matrimoni, alla cittadinanza e ai privilegi legati alle diverse classi, la cui violazione comportava pesanti sanzioni pecuniarie.
- Registrazione di Proprietà e Passaporti (paragrafi 58-69): Questi paragrafi illustrano le procedure burocratiche per la registrazione di beni immobili e il controllo dei movimenti delle persone, funzioni essenziali per prevenire frodi e garantire il controllo statale.
- Affari Ecclesiastici (paragrafi 71-97): Si tratta di una sezione sorprendentemente lunga, che testimonia la profonda ingerenza dell'amministrazione romana nelle pratiche religiose locali. Come vedremo, l'interesse era primariamente di natura fiscale, legato alla vendita di cariche sacerdotali e all'imposizione di multe.
- Regolamenti Vari e Sanzioni: La parte finale del documento è una raccolta di norme eterogenee che disciplinano vari aspetti della vita economica e amministrativa, come i tassi d'interesse massimi sui prestiti o il divieto per i funzionari di acquistare proprietà statali. Elemento comune a tutte queste regole è la previsione di una sanzione pecuniaria in caso di violazione.

Al di là degli aspetti fiscali l'amministrazione romana operava come un potente e pervasivo strumento per il mantenimento della rigida gerarchia di classi e status che Roma impose alla società egiziana. Ogni individuo occupava un posto preciso in una piramide sociale meticolosamente definita, e il compito di questo dipartimento era assicurare che nessuno oltrepassasse i confini del proprio status.

La struttura sociale dell'Egitto romano era così articolata:

1. Cives Romani: Al vertice si trovavano i cittadini romani, inizialmente una minoranza di funzionari, militari e commercianti, ma in costante crescita grazie al conferimento della cittadinanza ai veterani e tramite le manomissioni.
2. Cittadini delle città greche: Subito sotto, vi erano i cittadini delle quattro poleis greche: Alessandria, Ptolemais, Naucratis e la più tarda Antinoupolis, che godevano di privilegi significativi.
3. L'élite ellenizzata delle metropoli: Composta dagli abitanti dei capoluoghi di distretto che avevano ricevuto un'educazione greca, un requisito essenziale per l'ascesa sociale.
4. La massa dei contadini egiziani (fellahin): Alla base della piramide, la popolazione indigena soggetta all'imposta pro

capite (poll-tax), simbolo della loro condizione di sottomissione.

Per far rispettare questa stratificazione, era stata architettata una serie di sofisticati meccanismi burocratici, la cui violazione era punita con multe o confische:

- Registrazione di persone e proprietà: Censimenti periodici che fissavano la residenza, la composizione familiare e lo status di ogni individuo.
- Esame delle credenziali di status: Una procedura di verifica formale attraverso cui venivano convalidati i reclami a uno status privilegiato, come quello di cittadino di Alessandria.
- Accuratezza nella nomenclatura: L'obbligo di utilizzare designazioni precise e corrette nei documenti legali. L'uso di una falsa designazione era punito con la confisca di un quarto della proprietà del trasgressore.
- Applicazione di complesse regole su matrimoni misti ed eredità: Norme come il principio della lex Minicia, secondo cui il figlio nato da un'unione mista seguiva sempre la condizione del genitore di status inferiore, servivano a impedire facili "contaminazioni" tra le classi.

Il potere della burocrazia romana era tale che persino cambiare il proprio nome richiedeva la sua approvazione. Un papiro

documenta la richiesta di un uomo di nome Eudaemon, figlio di Psois e Tiathreus, di poter adottare il nome greco di Eudaemon, figlio di Hero e Didyme. Questa non era una vanità, ma una necessità per evitare le sanzioni associate all'uso di una nomenclatura non conforme al proprio status.

Questo meticoloso controllo sullo status personale e sulle transazioni private, sempre sostenuto da una motivazione fiscale, non si arrestava sulla soglia della casa o del tribunale; si estendeva con pari rigore fin dentro i recinti sacri dei templi, dove la vita religiosa stessa diveniva un altro ambito di sorveglianza amministrativa e di generazione di entrate.

Le Antiche Radici della Burocrazia

Le Fondamenta Antiche



Stato
Il potere sovrano che amministra.

Burocrazia
L'organismo che attua l'amministrazione per conto dello Stato.

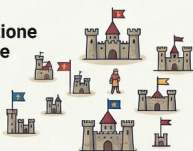


L'antico Egitto, culla della burocrazia
Una potente gerarchia di scribi gestisce lo stato già ai tempi dei Faraoni.



L'Impero Romano: l'apice dell'accentramento amministrativo.
L'imperatore creò una vasta burocrazia per governare le province e consolidare il potere.

La Ricostruzione Medievale



Il Medioevo: Disgregazione del potere centrale.
La caduta dell'impero carolingio porta alla frammentazione feudale del potere.



La Monarchia Francese: La lenta ricostruzione.
I funzionari regi, come il Cancelliere, aiutano il re a unificare la nazione.



Nascita della burocrazia moderna.
L'amministrazione si evolve fino a diventare un potere autonomo, lo "Stato dentro lo Stato".

© NotebookLM

Definizione dello Stato e dei Suoi Organi

Per analizzare l'evoluzione storica degli apparati di governo, è indispensabile partire da una chiara definizione dei concetti fondamentali di Stato, amministrazione e burocrazia.

Lo Stato può essere definito come un «gruppo sociale politicamente ordinato sopra un determinato territorio», un'entità sovrana che si pone al di sopra dei singoli individui per coordinarne fini e attività.

L'amministrazione, a sua volta, rappresenta l'attività dello Stato, ovvero l'esercizio concreto della sua sovranità per il conseguimento degli scopi collettivi. È attraverso l'amministrazione che i cittadini entrano in contatto con lo Stato, ne ricevono servizi e ne adempiono i doveri.

Comprendere questa architettura concettuale è il presupposto per tracciare la genesi e la trasformazione degli organi che hanno permesso allo Stato di operare nel corso dei secoli.

Connessione tra Stato, Amministrazione e Funzionari

L'analisi storica dimostra che non è possibile concepire uno Stato senza un'amministrazione che ne attui la volontà e, di conseguenza, senza un corpo di individui preposto a tale scopo.

Per quanto limitate potessero essere le funzioni degli Stati primitivi, la loro esplicazione richiedeva comunque l'intervento di personale dedicato.

Pertanto, i concetti di Stato, amministrazione e pubblici funzionari sono intrinsecamente connessi e coevi nella realtà storica.

Specializzazione del Lavoro: il Motore dell'Espansione Amministrativa

Il principale motore della crescita e della complessità dell'apparato amministrativo è la legge della divisione del lavoro.

Con il progredire della cultura e l'aumento dei bisogni della comunità politica, le funzioni dello Stato si sono moltiplicate. Inizialmente concentrate su culto, difesa e giustizia, le competenze statali si sono progressivamente estese alla gestione delle milizie,

alle relazioni internazionali, all'organizzazione dei tribunali e alla promozione della cultura e dell'industria.

Questa espansione funzionale ha richiesto una parallela specializzazione degli organi, portando alla creazione di un vasto e articolato corpo amministrativo.

La Burocrazia: da Strumento a "Tirannia degli Uffici"

L'apparato amministrativo nasce come intermediario tra lo Stato e i cittadini, tra il Governo e i governati.

Tuttavia, la sua tendenza naturale è quella di espandersi, irrigidirsi e trasformarsi in una macchina autoreferenziale. Quando questo processo raggiunge il suo apice, l'amministrazione cessa di essere un semplice strumento per diventare un fine in sé.

È in questo momento che emerge il concetto di burocrazia, definita come «il regno e... la tirannia degli uffici».

In questo stadio, ogni impulso, sia esso proveniente dall'alto (Stato) o dal basso (cittadini), è costretto ad attraversare la lunga catena degli uffici, smorzandosi e spesso snaturandosi, come un'onda che passi per mezzi acustici diversi, fino a perdersi,

talvolta, consumato dal potente attrito e ostacolando il rapporto diretto tra governanti e governati.

Le Origini della Burocrazia

La Necessità di Governo nelle Prime Civiltà

Le prime grandi civiltà stanziali del Vicino Oriente, per governare vasti territori e popolazioni numerose, svilupparono per necessità complessi apparati amministrativi che si rivelarono strumenti essenziali per il consolidamento del potere monarchico.

Questi modelli, fondati sulla scrittura, la gerarchia e la specializzazione, rappresentano l'archetipo della burocrazia centralizzata e la prima manifestazione storica di un corpo di funzionari al servizio dello Stato.

L'Amministrazione Egizia: Il Potere degli Scribi

Un Modello di Efficienza Burocratica

L'antico Egitto costituisce un caso esemplare di Stato ad alta intensità amministrativa. Sulla base dell'analisi dei papiri è possibile descrivere l'amministrazione egizia come potente, numerosa, sapientemente organizzata, dotata di una gerarchia che non è stata superata nemmeno dai più moderni sistemi burocratici.

Questo apparato, estremamente meticoloso nella tenuta della contabilità, si fondava su una disciplina ferrea, in cui le procedure avevano una parte capitale nelle relazioni amministrative come strumento correttivo per errori e negligenze.

La Scrittura come Fondamento del Potere

Il fondamento di questa potente burocrazia era la scrittura, e la figura chiave era lo scriba. La penna divenne lo strumento per eccellenza del governo, conferendo a chi la padroneggiava un potere immenso, come sintetizzato dall'eloquente massima dell'epoca: «Procura di diventare scriba e reggerai il mondo».

La Tensione Sociale e il Ruolo degli Scribi

L'ascesa degli scribi generò una significativa tensione sociale. Questa nuova classe, che rappresentava una forma di "cultura laica", si affiancò alle tradizionali caste sacerdotali e militari, diventando una potenza preponderante in una lotta per l'influenza. In qualità di intermediari tra lo Stato e il popolo, gli scribi erano destinati a «preparare le più ardite rivoluzioni sociali», anticipando il ruolo che le moderne borghesie avrebbero assunto molti secoli dopo.

Modelli Burocratici in Assiria e Persia

La Struttura Amministrativa Assira

Anche l'Assiria sviluppò un macchinario burocratico complesso e sapientemente costruito. L'amministrazione centrale era divisa in quattro rami principali:

- Esercito
- Giustizia
- Finanze
- Amministrazione civile

Questa struttura era retta da una rigorosa gerarchia di poteri e funzioni, che andava dal monarca ai suoi rappresentanti locali, e si avvaleva di un corpo numeroso di scribi e di un cerimoniale formale e altisonante.

Le Riforme Amministrative in Persia

L'Impero Persiano, sotto il regno di Dario, introdusse riforme che testimoniano un alto grado di sviluppo amministrativo. Dario riorganizzò l'impero dividendolo in satrapie, stabilì con precisione i contributi finanziari dovuti da ciascuna provincia e riordinò i servizi pubblici, arrivando a creare un efficiente servizio postale. Questo modello rappresenta un ulteriore passo verso la strutturazione di un'amministrazione moderna e razionale.

La Trasmissione all'Occidente

L'eredità di queste complesse strutture amministrative orientali non andò perduta, ma fu trasmessa al mondo occidentale. Attraverso la conquista macedone e, successivamente, quella romana, i principi di centralizzazione, gerarchia e specializzazione funzionale furono assorbiti e rielaborati, ponendo le basi per lo sviluppo dell'imponente macchina burocratica dell'Impero Romano.

L'Antichità Classica

Un Laboratorio di Forme Politiche

Il mondo greco-romano si presenta come un vero e proprio laboratorio di sperimentazione politica, in cui si confrontarono modelli radicalmente diversi. Da un lato, la democrazia diretta delle polis greche, caratterizzata dalla partecipazione attiva dei cittadini, ostacolò la nascita di un apparato burocratico. Dall'altro, il modello imperiale romano, fondato sulla centralizzazione del potere, rese la burocrazia uno strumento necessario e potentissimo per il governo di un territorio immenso.

Il Modello Ellenico: L'Assenza di Burocrazia

Le Ragioni della Mancata Burocratizzazione

Nelle polis greche, come Atene e Sparta, non si formò un ordinamento burocratico per una serie di ragioni strutturali:

- Ristrettezza del territorio, che consentiva una gestione più semplice e diretta della cosa pubblica.
- Partecipazione diretta dei cittadini liberi al governo, che rendeva superflua la presenza di un corpo di intermediari professionisti.
- Utilizzo massiccio di schiavi per le occupazioni materiali e i lavori pubblici, liberando i cittadini per le funzioni politico-amministrative.
- Assenza di una rigida gerarchia tra i funzionari pubblici, che erano spesso eletti a sorte e responsabili direttamente di fronte all'assemblea popolare.

Il Principio della Partecipazione Diretta

La causa fondamentale di questa assenza risiede nel principio stesso che animava la vita della polis. Come afferma l'autore, «non può sorgere burocrazia dove l'intera comunità prende parte all'Amministrazione di se medesima». In un sistema di questo tipo, non c'è spazio per la formazione di uno "Stato dentro lo Stato", quale è appunto la burocrazia.

Roma: Dalla Repubblica all'Impero

La Struttura della Roma Repubblicana

Durante la fase repubblicana, l'ordinamento romano impedì la formazione di una burocrazia centralizzata. Il potere era volutamente frammentato tra diverse magistrature, caratterizzate da temporalità (durata annuale) e collegialità (presenza di almeno due titolari). L'organo supremo del potere esecutivo era il Senato, un'assemblea di pares da cui tutti i magistrati dipendevano direttamente. Questa struttura policentrica, come dimostra la storia politica di diverse epoche, rende impossibile l'emergere di un apparato burocratico gerarchico e permanente, ogni qualvolta il potere esecutivo risieda in un'assemblea – sia essa il Senato di Roma, di Sparta o di Venezia, un'assemblea popolare come ad Atene, o un consiglio federale come nella moderna Elvezia.

L'Embrione del Potere Amministrativo

Nonostante l'assenza di una vera burocrazia, un primo embrione di potere amministrativo de facto può essere individuato nella figura degli scribae. Come riporta Plutarco, questi segretari, grazie alla loro competenza tecnica e alla conoscenza delle pratiche amministrative, erano spesso in grado di dirigere i magistrati

inesperti, trasformandosi da semplici esecutori a veri e propri detentori del sapere burocratico.

La Trasformazione Imperiale

La transizione dalla Repubblica all'Impero segnò una svolta radicale. La concentrazione di tutti i poteri nella figura dell'Imperatore rese indispensabile la creazione di una vasta e potente burocrazia per governare un dominio che si estendeva su tre continenti. L'Imperatore delegò porzioni della sua autorità a un corpo di funzionari, tra cui spiccavano per la gestione finanziaria i *procuratores Caesaris*, uomini di sua fiducia che garantivano il controllo diretto delle finanze imperiali e attraverso cui gli affari amministrativi fluivano dalla periferia al centro e viceversa.

L'Organizzazione Amministrativa del Tardo Impero

Sotto Diocleziano, questa struttura raggiunse il suo massimo grado di complessità e specializzazione. La tabella seguente illustra le principali cariche e le loro funzioni:

<i>Carica Amministrativa</i>	<i>Funzioni Principali</i>
Prefetto del Pretorio	Capo di una delle quattro prefetture; funzioni civili.
Vicarius	Capo di una diocesi.
Praeses (Governatore)	Capo di una provincia.
Comes sacrarum largitionum	Gestione finanziaria (tesoro pubblico).
Comes rerum privatarum	Gestione finanziaria (beni privati dell'imperatore).
Magister officiorum	Sorveglianza su armi, arsenali, poste, polizia stradale.

L'Impatto Ambivalente della Burocrazia Imperiale

L'impatto di questa imponente macchina amministrativa fu ambivalente. Da un lato, essa fu uno strumento cruciale per consolidare le basi della monarchia e garantirne la stabilità.

Dall'altro, come sostenuto da Mommsen, divenne uno dei principali fattori della rovina dell'Impero. La sua «incredibile rapacità» e il suo peso finanziario insostenibile contribuirono a un impoverimento spaventoso, minando le fondamenta economiche e sociali dello Stato.

Un'Eredità Duratura

La caduta dell'Impero Romano d'Occidente, pur segnando la fine di un'era, non cancellò del tutto la sua imponente eredità amministrativa. I principi, le strutture e persino la terminologia dell'amministrazione imperiale sopravvissero e furono rielaborati nei nuovi regni romano-barbarici, in particolare in quello dei Franchi, che ne divennero gli inconsapevoli prosecutori.

La Genesi dello Stato Moderno

La Monarchia Francese

Dopo la frammentazione politica del periodo feudale, la monarchia francese rappresenta il caso di studio emblematico per comprendere la lenta e conflittuale ricostituzione del potere centrale e la conseguente nascita della burocrazia moderna in Europa. Il processo, durato secoli, fu una guerra di logoramento in cui il re e i suoi funzionari lottarono costantemente per affermare

l'autorità statale contro le forze centrifughe dell'aristocrazia feudale.

Dalla Corte Personale alla Funzione Pubblica

Un Concetto Imperfetto di Stato

L'amministrazione centrale dei primi re franchi era poco più di un insieme di servitori personali del monarca. Figure come il maior domus (maggiordomo), il seniscalcus (siniscalco) e il cancellarius (cancelliere) gestivano la casa del re e, al tempo stesso, gli affari pubblici. In questa fase, il concetto di Stato come «potere pubblico impersonale» era ancora imperfetto e confuso con il patrimonio privato del sovrano.

La Patrimonializzazione delle Cariche

Una tendenza costante di questo periodo fu il tentativo, da parte degli ufficiali regi, di trasformare le loro cariche in possedimenti patrimoniali ed ereditari. Questa dinamica, che rappresentava il cuore del sistema feudale, minacciava costantemente l'unità dello Stato, poiché rispondeva a una precisa concezione dell'epoca: gli uffici pubblici erano considerati più

come un possesso patrimoniale, da sfruttare nel privato interesse, che non come l'esercizio di una potestà pubblica.

L'Intervento di Carlo Martello e Carlomagno

La forte autorità di Carlo Martello e, soprattutto, di Carlomagno riuscì ad arrestare temporaneamente questo processo di disgregazione. Imponendo un saldo potere centrale, essi soffocarono le tendenze autonomistiche e riaffermarono l'unità dello Stato. Tuttavia, sotto i loro più deboli successori, le forze centrifughe ripresero vigore, portando alla dissoluzione dell'Impero Carolingio.

La Ricostruzione Capetingia e la Nascita degli Organi Amministrativi

La Strategia dei Re Capetingi

Con l'ascesa della dinastia capetingia, iniziò un lungo e paziente lavoro di ricostruzione del potere centrale. Il re divenne il «punto sul quale si farà sentire più chiara... il lavoro della natura» per riorganizzare la società feudale. Lo strumento principale di questa ricostruzione fu l'amministrazione della giustizia, attraverso cui il

re si affermò come garante supremo dell'ordine. Questa strategia fu incarnata dal manifesto programmatico del fondatore della dinastia, Ugo Capeto, che dichiarò: «La sublimità della nostra missione non ha ragion d'esistere in diritto che se noi facciamo giustizia a tutti e in tutto».

La Neutralizzazione dei Grandi Ufficiali

In una manovra strategica cruciale per consolidare la propria autorità, i re Capetingi neutralizzarono o abolirono le cariche di corte più potenti, che potevano diventare centri di potere concorrenti. Il Siniscalco, ad esempio, fu lasciato vacante, e il Connestabile vide i suoi poteri circoscritti e infine la sua carica soppressa, per evitare che la loro influenza potesse mettere in pericolo il trono.

Il Ruolo Preminente del Cancelliere

In questo contesto, emerse la figura preminente del Cancelliere, "l'uomo della penna". La sua cancelleria divenne il vero motore dell'espansione del potere monarchico. Passando dal semplice controllo formale degli atti a un controllo di merito, il Cancelliere acquisì un'enorme influenza. La pratica di rifiutare la firma di atti regi contrari alla legge, apponendo la formula sigillata *de expresso*

mandato regis, testimonia la nascente autonomia e il potere di controllo di un'amministrazione che iniziava a concepirsi come custode della legalità.

La Specializzazione e la Proliferazione Burocratica

La Scissione della Curia Regis

Con l'aumento delle funzioni, l'originaria curia regis (il consiglio del re) si scisse progressivamente in organi specializzati, segnando un passo decisivo verso l'ordinamento burocratico moderno:

1. Il Parlamento: specializzato negli affari di giustizia.
2. La Corte dei Conti: dedicata alle questioni finanziarie, il cui personale crebbe in modo esponenziale, passando dai sette maestri del 1320 ai settantotto del 1704.
3. Il Consiglio di Stato: competente per le questioni di alta amministrazione.

La Nascita dei Ministeri

Dalla cancelleria emersero i "segretari del segreto", un piccolo nucleo di funzionari che gestivano gli affari più delicati e fungevano da intermediari tra il re e la nazione. Da questo gruppo avrebbero avuto origine i moderni ministri e, di conseguenza, i ministeri.

L'Affermazione dell'Autorità sul Territorio

Parallelamente, la proliferazione di funzionari regi sul territorio (balivi, prevosti, sergents) divenne lo strumento operativo per erodere il potere dei signori feudali. In particolare, fu attraverso la giustizia che il re attuò una deliberata tattica di interposizione, frammettendosi tra i vassalli e i loro sudditi per creare un legame diretto tra la Corona e il popolo, scavalcando così le gerarchie locali.

Da Strumento a Ostacolo del Potere Regio

Al termine del lungo processo di unificazione politica, l'amministrazione, che era stata il più valido alleato del re nella lotta esterna contro i feudatari, si era trasformata in una macchina

potente e autonoma. Consolidata e sviluppata, essa iniziò una battaglia interna per la propria autonomia contro il monarca. Divenne così il principale ostacolo alle «velleità dispotiche» del sovrano assoluto, erigendosi a vero e proprio «Stato dentro lo Stato».

Dall'analisi di questa lunga traiettoria emergono alcune costanti storiche:

- Il ruolo chiave della scrittura come fondamento del potere amministrativo, dalla penna dello scriba egizio a quella dei segretari del re di Francia.
- La tensione costante tra il potere politico centrale e l'apparato amministrativo, che da strumento tende a trasformarsi in un contropotere autonomo.
- La tendenza alla specializzazione funzionale come risposta inevitabile alla crescente complessità dei compiti dello Stato, secondo la legge della divisione del lavoro.

Le Basi dello Stato Moderno

La conclusione di questo processo evolutivo vede l'amministrazione pienamente consolidata come un corpo

autonomo, impersonale e potente. Il re, completata l'opera di unificazione, si distacca progressivamente dalla gestione quotidiana per assumere sempre più il ruolo di capo militare.

Mentre il sovrano si veste da generale, l'amministrazione si erige a "Stato dentro lo Stato", infrangendo ogni ostacolo sul suo cammino e ponendo le basi forgiate in secoli di conflitto per gli assetti istituzionali moderni, in cui il potere non è più personale, ma esercitato attraverso le complesse e impersonali strutture della burocrazia.



Genesi dello Stato Burocratico

Un caso di studio: lo Stato Francese



La formazione dello Stato moderno francese non rappresenta un evento singolare, ma il culmine di un processo millenario di centralizzazione e consolidamento del potere. Questa evoluzione, lungi dall'essere il frutto di un disegno preordinato, assomiglia a una "vegetazione spontanea", un lento e inesorabile assestamento guidato da "ineluttabili necessità storiche". Nel corso dei secoli, ciò che era solo un'ombra timida - "lo spirito dello Stato" medievale - si è progressivamente incarnato in una struttura robusta e complessa, l'impalcatura politico-amministrativa che ha dato forma alla nazione.

Il caso francese è il tipico esempio di come il potere si sia gradualmente trasferito dalla nobiltà feudale, gli "uomini della spada", a una nuova classe di funzionari e amministratori, gli "uomini della penna".

L'architettura burocratica eretta durante l'*Ancien Régime*, ha registrato una violenta accelerazione durante la Rivoluzione ed il definitivo consolidamento sotto Napoleone e la sua straordinaria resilienza attraverso i turbolenti regimi del XIX secolo, ha prodotto la formidabile macchina dello Stato-nazione della Terza Repubblica.

Nascita del "Re-Stato"

Sebbene il Medioevo appaia a prima vista come un'epoca di frammentazione e dispersione del potere, esso fu in realtà un immenso crogiuolo in cui si forgiarono i primi, indispensabili elementi di un'autorità centrale.

In questo lungo periodo, le sparse molecole sociali iniziarono a ordinarsi in nuclei sempre più definiti, attratti da un centro politico in costante consolidamento. Fu un processo quasi naturale, in cui le istituzioni si plasmarono da sé, ponendo le basi per l'assorbimento definitivo delle grandi signorie feudali.

Il culmine di questo lento lavoro di accentramento fu raggiunto nel XVI secolo. A quel punto, il re era diventato l'unico centro di attrazione e impulso del regno, avendo ormai assorbito e sottomesso le antiche potenze rivali di duchi, conti e altri signori feudali. Si era compiuta la transizione verso il "Re-Stato", un'entità in cui la figura del sovrano e quella dello Stato tendevano a coincidere.

Tuttavia, il vero motore di questa colossale opera non fu tanto il sovrano in persona, quanto la cerchia ristretta dei suoi più stretti collaboratori.

Il lavoro di accentramento fu portato avanti da un piccolo nucleo dei segretari del segreto e della finanza, figure destinate a diventare i futuri Segretari di Stato e Intendenti Generali delle Finanze. Questi funzionari, i veri padri della burocrazia moderna, rappresentavano gli elementi più attivi e dinamici attorno al re, raccogliendo il potere che sfuggiva dalle mani del monarca e iniziando a tessere la complessa rete amministrativa del regno.

Questa nascente classe burocratica avrebbe gettato le fondamenta per la più complessa e articolata struttura amministrativa che avrebbe caratterizzato la Francia sotto la monarchia assoluta.

L'Ancien Régime

Durante l'Ancien Régime, le strutture amministrative che avrebbero definito la Francia per secoli trovarono la loro forma quasi definitiva. In questo periodo, il potere burocratico non solo si espanse e si professionalizzò, ma ingaggiò anche lo scontro finale con le ultime vestigia del potere aristocratico tradizionale, affermandosi come la vera spina dorsale dello Stato.

La Cancelleria: Il Cuore Amministrativo del Regno

Il centro nevralgico dell'amministrazione regia fu per lungo tempo la Cancelleria. Alle sue già numerose attribuzioni, il re Carlo IX aggiunse la sorveglianza sulla produzione libraria, stabilendo che nessun libro potesse essere stampato senza la sua approvazione. Questa nuova funzione generò un carico di lavoro tale da richiedere, già nel 1624 durante il regno di Luigi XIII, la creazione di appositi censori della stampa. Con il progressivo irrigidirsi dell'assolutismo, il loro numero crebbe fino a superare le cento unità alla vigilia della Rivoluzione, spingendo Voltaire a soprannominare la Cancelleria il *ministère de la littérature*.

La crescita dell'istituzione è testimoniata dall'aumento del suo personale: dai 59 impiegati del 1359 si passò a oltre 350 nel 1697 sotto Luigi XIV, per poi subire fluttuazioni che videro il numero ridursi a 300, risalire a 340 nel 1704 e assestarsi infine nuovamente intorno alle 300 unità dopo ulteriori contrazioni.

I Segretari del Re: La Nascita di una Nuova Élite

Accanto alle istituzioni, crebbe una nuova élite di funzionari. I segretari del re, pur essendo spesso gente nuova di modesta origine, divennero una casta potente e privilegiata.

Accumularono esenzioni e prerogative che li equiparavano di fatto alla nobiltà. La carica divenne presto venale, trasformandosi in un ambito strumento per acquistare un titolo nobiliare e sancire la propria ascesa sociale.

L'esempio di Beaumarchais, che pagò la cifra esorbitante di 560.000 libbre per il titolo, illustra perfettamente il prestigio e il valore associati a questa posizione. La Corona, da parte sua, sfruttò questa ambizione come una cospicua fonte di introito: alla fine della monarchia, si contavano più di 900 segretari del re, dislocati non solo presso gli organi centrali ma anche presso

governatori e ambasciatori, con il duplice compito di redigere atti e informare il sovrano.

La Finanza: Tra Caos e Tentativi di Centralizzazione



Il potere di questa nuova classe si manifestò in modo preminente nel settore finanziario. Le finanze del regno versavano in condizioni deprecabili, caratterizzate da una moltitudine sconnessa di contabili e controllori.

Dopo i tentativi falliti di Carlo V, fu Francesco I a istituire nel 1518 un intendente generale, ma fu lo stesso sovrano a ostacolarne l'operato, restio a cedere il controllo completo della borsa.

La vera svolta si ebbe con Jean-Baptiste Colbert. In qualità di controllore generale, egli assunse una posizione dominante su tutti gli altri rami dell'amministrazione, con emolumenti che raggiunsero le 300.000 libbre annue. Questa cifra, che da sola rappresentava quasi due terzi della somma complessiva di 480.000 libbre destinata a tutti e quattro i Segretari di Stato, non era solo un

segno dell'influenza personale di Colbert, ma la prova definitiva che l'amministrazione finanziaria - il dominio per eccellenza del burocrate - aveva soppiantato il comando militare come vero centro del potere statale.

Dopo la sua morte, l'unità amministrativa fu raggiunta solo con figure come John Law e, infine, Necker, il cui ruolo di primo ministro delle finanze prefigurò la nascita di un moderno ministero.

Segretari di Stato e la Vittoria degli " *Uomini della Penna* "

Il culmine dell'ascesa burocratica si realizzò con i Segretari di Stato. Inizialmente organizzati su base territoriale sotto Enrico II, le loro competenze si specializzarono progressivamente per materia, con la nascita di segretariati dedicati a guerra, marina e affari esteri.

La nomina del cardinale Richelieu a segretario di Stato per la guerra nel 1616 segnò un momento simbolico: un uomo di penna veniva posto alla testa dell'amministrazione militare, accelerando un processo di concentrazione del potere che culminò nell'abolizione della carica di connestabile, ultimo baluardo della tradizione gerarchica feudale.

Questa inarrestabile ascesa provocò una violenta reazione aristocratica alla morte di Luigi XIV. Guidata dal duca di Saint-Simon, la nobiltà tentò di riappropriarsi del potere, mirando a spogliare i segretari di Stato - da lui definiti "uccelli rapaci" - di ogni potere decisionale.

"Si spoglieranno questi uccelli rapaci di tutte le penne estranee rubate qua e là e non si lascerà loro niente più del primitivo indumento; e questo si riduce a scrivere gli ordini che ricevono, a fare le spedizioni che sono loro comandate..."

Nel 1715 furono così istituiti sette Consigli aristocratici per la gestione degli affari del regno. L'esperimento, tuttavia, fallì miseramente. Già nel 1717, i Consigli furono aboliti, sancendo la vittoria definitiva degli uomini della penna sugli uomini della spada e dimostrando che l'aristocrazia aveva ormai perso la sua storica funzione di governo.

Questa macchina burocratica, ormai saldamente al comando, era diventata così essenziale per il funzionamento dello Stato da sopravvivere alla caduta del trono stesso, lasciando un'eredità che la Rivoluzione avrebbe trasformato, ma non distrutto.

La Rivoluzione e il Consolidamento Napoleonico

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la Rivoluzione Francese non smantellò la macchina burocratica ereditata dall'Ancien Régime; al contrario, ne accelerò e perfezionò il processo di centralizzazione.

Abbattendo i privilegi e le ultime resistenze particolaristiche, la Rivoluzione spianò la strada per la creazione della struttura statale napoleonica, le cui fondamenta reggono ancora oggi la Francia contemporanea.

La Riforma Rivoluzionaria dell'Apparato Statale

Alla vigilia della Rivoluzione, la struttura amministrativa era complessa. Al vertice si trovava il re, il cui potere assoluto era di fatto limitato dalle leggi del regno. Era coadiuvato da otto ministri (ministro principale, quattro segretari di Stato, controllore generale delle finanze, cancelliere e guardasigilli).

Accanto ai ministri, operava il Consiglio di Stato, il più importante corpo amministrativo, a sua volta suddiviso in cinque consigli specializzati per gli affari di governo, delle provincie, delle

finanze, della guerra e della giustizia. A livello territoriale, il regno era diviso in trentadue generalità, governate dagli intendenti.

L'Assemblea Nazionale intervenne radicalmente su questa architettura. Istituì sei ministeri (Giustizia, Interno, Contribuzioni, Guerra, Marina, Affari Esteri), i cui titolari erano responsabili di fronte all'Assemblea. Con la caduta della monarchia, i ministri furono sostituiti dai Comitati della Convenzione, tra cui spiccava il Comitato della salute pubblica, depositario di tutto il potere esecutivo. Sul piano territoriale, seguendo il consiglio di Sieyès di estirpare ogni residuo di "spirito provinciale", le 32 generalità furono smembrate e sostituite da 83 dipartimenti, concepiti come unità amministrative identiche e razionali, inizialmente governate da organi collegiali elettivi.

Il Prefetto e la Centralizzazione Definitiva

Fu Napoleone Bonaparte, prima come Console e poi come Imperatore, a completare l'edificio della centralizzazione amministrativa. La sua opera più duratura in questo campo fu la creazione del prefetto. Con la legge del 17 febbraio 1800, in ogni dipartimento furono istituiti un prefetto di nomina governativa, un consiglio di prefettura e un consiglio provinciale.

Questa innovazione rappresentò il culmine di secoli di evoluzione. Il prefetto non era un organo collegiale o elettivo, ma un funzionario monocratico, diretta emanazione del potere centrale e unico responsabile dell'amministrazione nel suo territorio. Napoleone aveva creato una figura così perfetta ed efficiente da essere definita "L'uomo della provincia... creato in eterno". Questa creatura amministrativa si rivelò così funzionale da sopravvivere a tutti i successivi cambi di regime - monarchie, repubbliche e imperi - rimanendo l'ultimo sforzo dell'evoluzione amministrativa francese.

La struttura napoleonica, con la sua chiara gerarchia ministeriale a Parigi e la sua rete capillare di prefetti sul territorio, divenne l'impalcatura permanente dello Stato francese, soggetta solo a lievi modifiche e adattamenti nei decenni a venire.

L'Amministrazione nell'Era Post-Napoleonica

Nonostante i tumultuosi cambiamenti di regime che segnarono la Francia del XIX secolo - dalla Restaurazione alla Monarchia di Luglio, dalla Seconda Repubblica al Secondo Impero, fino all'avvento della Terza Repubblica - la struttura amministrativa centrale e periferica creata da Napoleone dimostrò una

straordinaria resilienza. Questa impalcatura burocratica divenne il principale elemento di continuità dello Stato, capace di adattarsi alle diverse forme di governo attraverso semplici "rimpasti" di una "massa ministeriale" la cui sostanza rimaneva immutata.

Le variazioni nel numero e nella composizione dei ministeri attraverso i diversi regimi testimoniano questa logica di adattamento piuttosto che di rottura:

- Primo Impero: La struttura si ampliò a dodici ministeri, rivelando la vastità delle preoccupazioni dello Stato moderno, con dicasteri specifici per Polizia Generale, Culti, Materiale di Guerra e Tesoro, oltre alla creazione di un Segretariato di Stato per la controfirma di tutti gli atti.
- Restaurazione: Il numero fu ridotto a otto ministeri, con l'accorpamento di agricoltura e commercio nel ministero dell'Interno.
- Monarchia di Luglio: Si assistette alla creazione del ministero dei Lavori Pubblici e alla fusione dei dicasteri di Giustizia e Culti.
- Secondo Impero: Il modello ricalcò in gran parte quello del primo, affidando però la funzione di controfirma a un Ministro di Stato.
- Terza Repubblica: Dopo vari riassetamenti, la struttura si stabilizzò su dodici dicasteri. Le innovazioni più significative furono la creazione del ministero delle Colonie e, infine, quello del Lavoro e della Previdenza Sociale.

La creazione di quest'ultimo ministero, avvenuta con decreto del 25 ottobre 1906, rappresenta un punto di arrivo simbolico di questa lunga evoluzione. Questa nuova istituzione, che "chiude benissimo la serie", dimostra la capacità dello Stato burocratico di adattarsi alle nuove esigenze emerse dalla società industriale, integrando nel proprio perimetro le questioni sociali.

Il percorso storico dell'amministrazione francese, dalla dispersione feudale medievale alla macchina centralizzata della Terza Repubblica, rivela un processo inesorabile di concentrazione del potere.



Partendo da un'autorità regia quasi evanescente, lo Stato si è progressivamente incarnato in una complessa e capillare struttura burocratica, trasferendo il potere effettivo dalle mani della nobiltà di spada a quelle di una nuova élite di funzionari, gli uomini della penna.

Emerge un paradosso centrale: questa opera colossale di costruzione statale è cresciuta quasi a insaputa dei sovrani stessi,

spinta da necessità storiche e portata a compimento da generazioni di amministratori spesso anonimi. La monarchia assoluta ne ha gettato le fondamenta, la Rivoluzione ne ha abbattuto gli ultimi ostacoli particolaristici e Napoleone le ha dato la sua forma definitiva e duratura.

L'eredità di questo lungo processo è una macchina statale potente, resiliente e pervasiva.

L'impalcatura politico-amministrativa forgiata attraverso i secoli non solo è sopravvissuta a ogni sconvolgimento politico, ma ha definito l'essenza stessa della Francia moderna, consacrando il trionfo definitivo dello Stato burocratico.



Burocrazia: un Male Necessario

Il termine "*burocrazia*" evoca quasi istintivamente un giudizio negativo. Nel linguaggio comune, è diventato un termine di opposizione, sinonimo di inefficienza, lentezza e potere fine a sé stesso, caricato di dileggio o acre ironia.

Tuttavia, liquidare la burocrazia come un semplice male da estirpare significa ignorare la sua natura profonda e la sua funzione storica. Essa è un fenomeno complesso, storicamente inscindibile dallo sviluppo dello Stato moderno e dalla sua capacità di organizzare la società.

Comprendere la sua duplice natura, al di là della condanna assoluta come dell'incondizionato encomio, è un esercizio intellettuale cruciale per chiunque voglia analizzare le dinamiche del potere contemporaneo.

L'Amministrazione: Strumento di Unità e Ordine

Per comprendere le attuali rigidità della burocrazia, è indispensabile analizzarne le origini storiche, riconoscendone i meriti passati. La nascita dell'amministrazione è un processo intimamente legato allo sviluppo e al consolidamento dello Stato moderno.

Un confronto tra la storia istituzionale dell'Inghilterra e quella del continente europeo, in particolare della Francia, illumina questa dinamica.

Mentre in Inghilterra la nazione si era già costituita prima dell'avvento del sistema feudale, permettendo alla Corona di non dover lottare per l'unità nazionale, sul continente la situazione era opposta. In Francia, la Corona dovette stringere un'alleanza con il popolo per abbattere i nobili, detentori di un potere quasi sovrano. L'amministrazione divenne lo strumento operativo di questa lotta, permettendo al monarca di scalzare la potenza dei feudatari e di erigere un governo accentrato e assoluto.

Questo sistema, benché imponesse nuove tasse e doveri, divenne sorprendentemente popolare. Ai sudditi, l'impiegato del re appariva più tollerabile del tiranno feudale. L'amministrazione centralizzata, pur nella sua durezza, offriva una servitù meglio

ordinata, un nascente senso di unità nazionale e, soprattutto, maggiori garanzie contro gli eccessi dei governanti.

Il modello francese fu presto imitato da altri stati continentali come l'Austria e la Prussia, dove l'apparato amministrativo divenne lo strumento per stratificare i grandi servizi pubblici.

Il cammino fu lento, ma tra il XIV e il XVI secolo ricevette un impulso vigoroso da tre grandi correnti intellettuali e religiose: l'Umanesimo, con il suo recupero dei modelli classici di arte di governo; lo studio del diritto romano, che fornì il quadro giuridico per l'autorità centrale; e la Riforma luterana, che in molti principati tedeschi sottomise la Chiesa allo Stato. Così, re assoluto e burocrazia percorsero insieme il lungo cammino della modernità.

Tuttavia, proprio questo strumento, un tempo vitale, avrebbe iniziato a mostrare i suoi limiti una volta consolidato il suo potere e terminata la sua missione storica.

La Patologia dell'Eccesso

Le stesse istituzioni che hanno costruito lo Stato possono trasformarsi in un freno al suo progresso. Questo processo di degenerazione è la chiave per comprendere le critiche mosse alla

burocrazia moderna. Una volta cessata la lotta per l'accentramento del potere, la burocrazia, impigrita dagli ozi del potere, iniziò a trasformarsi da strumento di progresso a ostacolo al progresso della nazione.

Persa la sua funzione propulsiva, essa divenne un fine in sé, un corpo separato che agiva per autoconservazione piuttosto che per il bene collettivo.

Questa patologia si manifesta in una serie di caratteristiche precise. La burocrazia moderna viene descritta come un'entità avida di attribuzioni, quanto vecchia di spirito e di abitudini. Il suo apparato, rigido e ancorato al passato, ostacola la vita mutevole ed espansiva dello Stato moderno, tentando di regolamentare ogni aspetto della società con metodi obsoleti.

In questo modo, finisce per imperare senza responsabilità e senza gloria, un potere opaco e irresponsabile che agisce più per inerzia che per mandato. Queste problematiche generali si traducono in una serie di vizi specifici che ne costituiscono la fisionomia patologica.

Anatomia dei Vizi Burocratici

Le due accuse capitali mosse alla burocrazia rappresentano le due facce della stessa medaglia: un eccesso di potere nelle sue attribuzioni e un metodo operativo inadeguato nel suo spirito.

Il primo vizio capitale è la sua spinta fatale all'accentramento, che conduce inevitabilmente alla distruzione dell'autonomia locale. Questo non va confuso con la centralizzazione sana, che come principio di ordine permette allo Stato di svolgere compiti per il bene collettivo.

L'amministrazione diventa burocrazia patologica quando intralcia la vita della nazione, assumendo compiti che potrebbero essere svolti meglio da altri e trasformando l'ordine in soffocamento.

L'accentramento burocratico diventa così la legge delle società decrepite, dove la vita si ritira dalla periferia per concentrarsi in un centro asfittico.

Il secondo vizio riguarda il suo metodo e il suo spirito, che rappresentano l'eccesso di quelle medesime qualità che un tempo

ne costituivano il pregio. L'ordine diventa rigidità, la precisione si trasforma in pedanteria. I difetti universalmente rimproverati alla burocrazia possono essere così sintetizzati:

- Formalista fino al ridicolo
- Rigida nei movimenti e pesante
- Scribacchiona per abitudine
- Timida di fronte al nuovo
- Gretta, misoneista e caparbia
- Spendereccia perché attinge alla borsa di altri

Questo sistema ha inoltre una pericolosa affinità con il "*socialismo di Stato*": secondo cui un governo burocratico conduce ad una cultura di sinistra attraverso un duplice meccanismo.

Da un lato, agisce con un meccanismo fiscale tipico della sinistra: per finanziare compiti che non dovrebbe assumersi, invade la sfera privata imponendo immense spese e tasse, in particolare a danno dei cittadini abbienti. Dall'altro, innesca un meccanismo culturale pernicioso, abituando il popolo a contare sul governo per il soddisfacimento di bisogni a cui potrebbe provvedere con la propria iniziativa.

Ciò alimenta la credenza popolare dello Stato come governo dispensatore di ogni bene e anche di ogni male, generando una cultura di dipendenza che soffoca l'autonomia individuale.

Di fronte a una diagnosi così severa, è lecito chiedersi: è possibile che, sotto questa scoria di vizi, esista anche un lato meritorio e funzionale dell'amministrazione?

Le Virtù: Garante di Stabilità e Continuità

Un giudizio critico completo non può fermarsi alla sola denuncia dei difetti. È necessario grattare la scoria per riscoprire i meriti storici dell'amministrazione e gli immensi servigi che essa ha reso alla società. Esiste infatti una buona burocrazia, come dimostrano gli esempi di Inghilterra e Prussia. Laddove essa non attenta alle libertà municipali e alla libera iniziativa, non si trasforma in tirannia degli uffici, ma agisce come forza e potere al servizio dello Stato.

Un'amministrazione moderna e intelligente, come quella prussiana, può persino favorire essa stessa il decentramento, dimostrando una capacità di auto-riforma che ne previene la sclerosi.

Il merito più grande e forse meno riconosciuto della burocrazia è il suo ruolo di elemento conservatore e stabilizzatore.

Per sua natura, essa ha agito da anello tra il presente ed il passato, garantendo la continuità dello Stato attraverso le crisi più profonde. Durante le rivoluzioni sociali e i mutamenti di governo, ha impedito che venissero distrutti non solo i rami, ma anche il tronco e le radici della nazione.

Ha preservato il patrimonio di conoscenze, procedure e cultura istituzionale, un materiale che non può né deve andare perduto, se è vero che la vita presente dei popoli, più ancora di quella individuale, è materiata di passato, il quale arricchisce e rimpolpa il presente, illumina e feconda il futuro.

La burocrazia, dunque, è un'istituzione carica di meriti storici ma, nella sua forma attuale, inadeguata a rispondere alle esigenze di un mondo in rapida trasformazione.

In conclusione, appare evidente come sia la condanna assoluta sia l'incondizionato encomio siano approcci ingiusti e semplicistici di fronte a un fenomeno complesso come la burocrazia.

Essa non è né un demone da esorcizzare né un idolo da venerare, ma una componente strutturale dello Stato la cui efficacia dipende dalla sua capacità di adattarsi ai tempi.

Il problema centrale risiede nella disarmonia del trinomio inscindibile: Società, Stato e Amministrazione.

Mentre la società e lo Stato moderni richiedono un'azione pronta e molteplice per affrontare sfide sempre nuove, l'apparato amministrativo che dovrebbe supportarli è rimasto ancorato a logiche e metodi superati. In altre parole, nella burocrazia odierna vi ha troppo passato e troppo poco presente.

La soluzione, quindi, non risiede nella sua abolizione, che equivarrebbe a un impossibile ritorno a uno stato pre-moderno, ma nella sua profonda modernizzazione.

La vera sfida consiste nel potare l'eccesso di passato - la rigidità, il formalismo, la tendenza all'accentramento - per ricondurre l'equilibrio e rendere l'apparato amministrativo finalmente contemporaneo alla società che è chiamato a servire.



Il Funzionarismo

Per comprendere la genesi del Funzionarismo, è utile partire da una metafora che divide la società in due grandi categorie basate sulla gestione del rischio e dell'interesse: gli "azionisti" e gli "obbligatari".

I primi, come gli industriali, i commercianti e i liberi professionisti, sono "capitani di ventura" che investono tutte le loro risorse nella lotta per la vita, esponendosi al rischio del fallimento totale o del successo assoluto.

I secondi, invece, preferiscono la sicurezza a un guadagno incerto; collocano il loro capitale in investimenti a rendita modesta ma garantita, cercando riparo dalle incertezze dell'esistenza.

È in questa seconda categoria che si collocano i funzionari pubblici, i quali optano per la "tediosa sicurezza della caserma" piuttosto che per i rischi del libero mercato.

Il "funzionarismo", tuttavia, va oltre questa scelta individuale. Esso rappresenta l'eccesso patologico di questa tendenza, manifestandosi in tre forme interconnesse:

- l'abnorme proliferazione di uffici e ufficiali pubblici;

- la "caccia affannosa all'impiego" da parte di una massa crescente di cittadini;
- l'aspirazione di questa classe a trasformarsi in una vera e propria potenza politica.

Il fenomeno viene descritto con immagini di forte impatto, come un "cancro" che mina dall'interno l'organizzazione amministrativa e un "enorme parassita" che sottrae le energie vitali della società.

La comprensione di tale fenomeno impone, in via preliminare, di decifrare l'architettura semantica che ne definisce i protagonisti, poiché nel linguaggio si annidano le prime tracce del potere e del pregiudizio.



Architettura Semantica del Servizio Pubblico

L'analisi del lessico utilizzato per descrivere il personale dello Stato non è un mero esercizio accademico. Le sfumature etimologiche e semantiche dei termini rivelano percezioni sociali, gerarchie e funzioni storicamente stratificate. Comprendere queste distinzioni è fondamentale per decifrare la natura stessa del servizio pubblico e delle sue derive.

L'indagine parte da tre termini chiave, il cui significato si è evoluto e talvolta sovrapposto nel tempo:

- Ufficiale: Il termine deriva dal latino officium, che nel pensiero di Cicerone assume il nobile significato di "dovere". Un ufficiale pubblico è, in questa accezione, colui che adempie a un dovere nei confronti della collettività. Tuttavia, il testo evidenzia come l'odio antico verso questa categoria abbia prodotto un'etimologia alternativa e malevola, facendolo derivare da officere, ovvero nuocere.
- Funzionario: Questa parola trae origine da funzione e, più indietro, dal verbo latino fungor, che significa adempiere a una mansione o fare le veci di qualcuno. Il funzionario è quindi, nella sua essenza, un rappresentante dello Stato, un

organo attraverso cui l'entità statale agisce e manifesta la sua volontà.

- Impiegato: Con un'accezione più generica, il termine significa destinato o addetto. Si applica sia al settore pubblico che a quello privato e può includere personale con diversi livelli di responsabilità. Tuttavia, nell'uso comune, si tende a distinguere l'impiegato dal personale direttivo, al quale si preferisce attribuire l'appellativo di funzionario, che evoca non solo il dovere (*munus publicum*) ma anche il potere (*imperium*).

Da queste distinzioni emerge una classificazione fondamentale all'interno della burocrazia statale, che separa i funzionari di autorità dai funzionari di gestione.

I primi incarnano lo Stato come potestà pubblica e sovrana, esercitando un potere coercitivo e decisionale. I secondi rappresentano lo Stato come ente economico, una persona civile che gestisce beni e servizi. Questa distinzione terminologica, che separa il *munus* (dovere) dall'*imperium* (potere), non è una mera curiosità accademica; essa prefigura la percezione ambivalente del funzionario come servitore e come padrone, una tensione le cui radici storiche, come vedremo, sono tanto antiche quanto lo Stato stesso.

Radici Storiche di un "Male Antico"

Il funzionarismo non è un'invenzione della modernità, ma una piaga non recente le cui manifestazioni sono rintracciabili fin nelle civiltà classiche. Sebbene il fenomeno si sia aggravato esponenzialmente nell'era contemporanea, la sua persistenza storica dimostra quanto sia profondamente intrecciato con l'organizzazione stessa del potere statale. Un percorso a ritroso ne rivela le tappe salienti:

- Grecia Antica: Già Aristotele, nella sua *Politica*, osservava con preoccupazione la tendenza dei suoi concittadini a ricercare avidamente un sostentamento negli incarichi pubblici, come se non vi fossero altre vie per sopravvivere. Le sue parole risuonano con sorprendente attualità:
- Impero Romano: Il fenomeno conobbe un "grande sviluppo" durante l'età imperiale, espandendosi a tal punto da diventare uno dei fattori che contribuirono prima all'esaurimento economico e politico dell'Impero e, infine, alla sua "catastrofe".
- Medioevo: La tendenza riemerse e crebbe intorno alla monarchia, in particolare nel contesto francese, dove lo Stato e la sua amministrazione assunsero precocemente i compiti, ma anche i vizi, che caratterizzano l'apparato burocratico moderno.

- Stati Moderni: È negli Stati moderni che il funzionarismo ha raggiunto proporzioni addirittura preoccupanti. L'eccesso di personale pubblico non rappresenta più solo un onere insostenibile per l'erario, ma anche un pericolo politico, configurandosi come un nuovo e turbolento proletariato capace di tenere in ostaggio l'amministrazione stessa.

Questa lunga genealogia dimostra che il problema non è un'anomalia moderna, ma una costante storica. Tuttavia, per comprendere la sua odierna virulenza, è necessario analizzare i due potenti acceleranti - uno sociale, l'altro politico - che nell'epoca contemporanea ne hanno determinato la metastasi.

Cause Fondamentali del Funzionarismo Moderno

L'analisi rivela come la proliferazione del funzionarismo moderno non sia un evento casuale, ma il risultato deterministico di due macro-processi convergenti che agiscono come potenti acceleranti di un "male antico". Una causa è di natura prettamente sociale, l'altra intrinsecamente politica.

Causa Sociale: L'Emergere del Proletariato Intellettuale

La prima causa strutturale è identificata nell'enorme sviluppo dell'istruzione pubblica avvenuto nell'ultimo secolo. Questo processo, pur essendo un pilastro del progresso sociale, ha generato un effetto collaterale imprevisto: una pletora di operai intellettuali, ovvero un surplus di individui con un'educazione formale superiore alle reali capacità di assorbimento del mercato del lavoro privato.

Questa massa di lavoratori intellettuali, trovando sbarrate le porte delle libere professioni o dell'impresa, deve, per necessità di cose, correre ad ingrossare le file dei pubblici funzionari.

L'impiego pubblico cessa di essere una vocazione o una scelta tra le tante per diventare l'unico sbocco possibile, un rifugio dalla precarietà. La connessione tra i due fenomeni è così diretta e inscindibile da portare a un'affermazione lapidaria: Proletariato intellettuale e funzionarismo sono fratelli nati da un solo parto.

Causa Politica: il Parlamentarismo Sistema di Clientela

La seconda causa è legata alla natura stessa del sistema politico parlamentare, descritto come un meccanismo di clientela su tutta la scala.

In questo sistema, il potere si mantiene attraverso la distribuzione di favori, dove i grandi elettori sul territorio distribuiscono ai propri sostenitori le molliche raccolte sotto la mensa degli eletti. La caccia al posto non è motivata solo dalla ricerca di uno stipendio, ma anche dall'aspirazione allo status e all'autorità (*imperium*) che il titolo di *funzionario* conferisce.

Questo meccanismo clientelare si traduce direttamente in un allargamento dell'edificio amministrativo. La politica, per soddisfare le richieste della propria base, è spinta a creare posti inutili, cioè servizi fittizi, impiegati parassiti, spese illegittime, scaricandone il costo sui contribuenti.

L'offerta di manodopera del proletariato intellettuale incontra così la domanda di posti creata dalla politica, in un circolo vizioso che fa del funzionario il pericoloso alleato di due forze potentemente disgregatrici: il parlamentarismo e la cattiva democrazia.

La Complessità Contemporanea

Di fronte a un male così antico e profondamente radicato nelle strutture sociali e politiche, l'individuazione di rimedi efficaci appare un'impresa ardua. È illuminante confrontare la soluzione proposta da un pensatore antico con le insormontabili complessità dello Stato moderno.

Aristotele, per espellere questo cattivo veleno, proponeva una ricetta tanto semplice quanto radicale: far partecipare tutti i cittadini, a turno, alla pubblica amministrazione. Una tale rotazione avrebbe eliminato le pressioni e annullato il conflitto di interessi tra la classe degli stipendiati dello Stato e quella dei contribuenti.

Tuttavia, questa soluzione è palesemente inapplicabile al mondo contemporaneo per ragioni legate alla scala e, soprattutto, alla complessità.

Lo sviluppo sociale ha portato a una specificazione crescente delle funzioni statali, che richiedono organi sempre più specializzati e personale con una preparazione tecnica complessa e permanente. Si delinea così un paradosso fondamentale: la stessa specializzazione funzionale che rende inapplicabile il rimedio antico è anche il motore che alimenta il moderno proletariato

intellettuale, creando contemporaneamente la malattia e l'impossibilità della sua cura più semplice.

A questo punto, l'analisi introduce una riflessione più sfumata: se l'aumento dei funzionari è una conseguenza naturale dello sviluppo stesso della società, allora l'accusa di "funzionarismo" non colpisce un singolo gruppo sociale, ma la nostra stessa costituzione sociale. Il problema, visto da questa prospettiva, diventa parte integrante del nostro modello di sviluppo.

In sintesi, il funzionarismo, inteso come crescita patologica dell'apparato statale, si rivela essere molto più di un mero problema amministrativo. È un fenomeno socio-storico complesso, uno specchio che riflette le tensioni della società moderna. La sua forma attuale è il prodotto di una simbiosi tossica tra la nascita di un "proletariato intellettuale" e le dinamiche clientelari intrinseche a un sistema politico minato dal "parlamentarismo" e dalla "cattiva democrazia".

La riflessione finale assume una connotazione quasi fatalistica. Se il male è così profondamente intrecciato con la nostra stessa costituzione sociale, ogni rimedio appare illusorio. L'unica, incerta speranza di guarigione risiede in un lento e imprevedibile ricambio organico della società, un processo di rinnovamento biologico e

culturale che opera su una scala temporale quasi geologica, dove i giorni sono stabiliti, e che sono secoli per noi.

La diagnosi si chiude così su un interrogativo sospeso, che trascende l'analisi politica per farsi quasi esistenziale: ma quando il ricambio?



Critica della Burocrazia

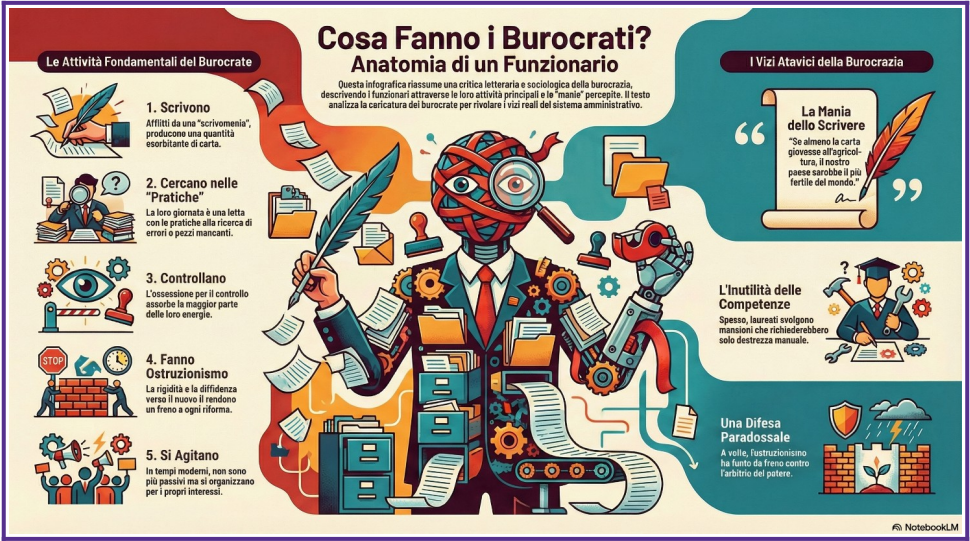
La figura del funzionario pubblico occupa uno spazio centrale e al contempo controverso nell'immaginario collettivo.

Comprendere questo ruolo non significa solo analizzare una funzione amministrativa, ma decifrare un archetipo sociale soggetto a critiche storiche tanto persistenti quanto radicate.

La percezione comune, spesso caricaturale, tende a oscurare l'effettiva complessità e l'utilità del lavoro svolto all'interno della macchina statale, focalizzandosi piuttosto su inefficienze e difetti che sembrano immutabili nel tempo.

La burocrazia in effetti è afflitta da vizi atavici e "manie" che, pur avendo origine in pratiche secolari, continuano a modellarne le disfunzioni e a consolidarne la percezione negativa nella società moderna.

La celebre definizione di Honoré de Balzac, che descrive il funzionario semplicemente come "un homme qui écrit assis à un bureau", offre un punto di partenza ideale per esplorare il divario tra la caricatura e la realtà della funzione pubblica. Per comprendere l'origine di tali critiche, è essenziale analizzare le attività fondamentali che, nel loro svolgimento quotidiano, definiscono e al contempo screditano il lavoro burocratico.



1 Un uomo che scrive seduto a una scrivania.

Attività: Scrivere, Cercare, Controllare

Le mansioni quotidiane del funzionario, nella loro apparente semplicità, costituiscono il terreno fertile su cui prosperano le accuse di inefficienza, ridondanza e formalismo esasperato.

L'analisi di queste attività rivela un sistema in cui il processo rischia costantemente di prevalere sul risultato. L'atto di scrivere, in linea con la definizione di Balzac, è l'emblema stesso del lavoro burocratico, ma degenera facilmente in un'attività fine a se stessa, dove, come osserva il visconte D'Avenel, "*un acte ordonné est un acte fait*²". Questa produzione cartacea genera la pratica, che si materializza in una grossa cartella gonfia di carte sudate, corrette e vistate... ed esalante il suddetto sudore..., consumando gran parte della giornata dell'impiegato nella successiva attività del cercare.

Questa si manifesta nella caccia perpetua alla "*pièce qui manque*³" o, più spesso, nella ricerca degli errori altrui.

Da qui scaturisce la terza e più assorbente attività: il controllo. Questa ossessione, che secondo le fonti consuma tre quarti delle energie dei funzionari, ha radici profonde nell'amministrazione latina da almeno cinque secoli.

2 Un atto ordinato è un atto compiuto.

3 Parte mancante.

Come suggerisce una cinica osservazione, "per il funzionarismo, non davvero per l'amministrazione, è una fortuna che gli errori ci siano", poiché la loro esistenza giustifica l'intero apparato di revisione.

Queste attività di routine, pur necessarie, degenerano così in vere e proprie patologie organizzative, trasformandosi in quelle manie che costituiscono un'eredità pesante della vecchia amministrazione.

Le "Manie" Burocratiche

Le manie burocratiche possono essere interpretate come vizi ereditari, comportamenti disfunzionali trasmessi dalla vecchia burocrazia che si perpetuano nonostante i tentativi di modernizzazione.

Questi schemi comportamentali rendono l'amministrazione oggetto di ironia e discredito, poiché trasformano strumenti un tempo utili in ostacoli all'efficienza.

La penna, che in epoche di diffusa ignoranza conferì prestigio e ordine, oggi serve spesso a mettere in ridicolo l'intero apparato.

La principale di queste patologie è una acutissima scrivomania, una produzione cartacea fine a se stessa, sarcasticamente commentata da un acuto funzionario: "se almeno la carta giovasse all'agricoltura, il nostro paese sarebbe il più fertile del mondo".

Questa compulsione si lega alla feticizzazione della pratica, la cui gestione diventa un rituale che oscura lo scopo originario. La produzione di promemoria, un'inchiesta, una relazione, un bilancio non sempre risponde a un'esigenza di efficienza, ma può servire a scopi interni ben precisi: non solo arrotondare uno stipendio inadeguato, ma soprattutto mettere debitamente in vista qualche satellite politico del Giove imperante.

A questi vizi si aggiungono altre abitudini disfunzionali, come l'uso di formule decrepite, la mania di registrare e copiare ogni documento, e l'attitudine a darsi dell'importanza, un comportamento che evoca l'antico orgoglio del "*civis romanus sum*" e alimenta la distanza tra amministrazione e cittadini.

Tuttavia, la più grave e paralizzante di queste manie è l'ostruzionismo, un fenomeno complesso che merita un'analisi specifica.

L'Ostruzionismo

L'ostruzionismo emerge come la più grave delle patologie burocratiche, una forza inerziale che frena l'innovazione e paralizza l'azione amministrativa. La sua natura è intrinsecamente paradossale: se da un lato rappresenta un vizio sistemico, dall'altro ha storicamente svolto una funzione di controllo e bilanciamento del potere.

Le cause di questa resistenza al cambiamento sono duplici: una connessa col corpo dell'amministrazione – la vecchiaia del personale, le abitudini monotone e i rigidi principi di autorità – e l'altra con lo spirito, ovvero una cultura dominata da timidità, sospetto e diffidenza verso il nuovo.

Questi fattori rendono i funzionari nemici prevenuti di ogni riforma, specialmente nei vecchi paesi latini.

Storicamente, il fenomeno ha origine nel compito, affidato a organismi come il Parlamento o la Corte dei conti, di registrare le ordinanze reali.

Quello che iniziò come un semplice atto formale si evolse progressivamente: la lettura portò all'esame, l'esame al controllo e, infine, il controllo all'opposizione, trasformando l'organo

amministrativo in un potenziale freno all'autorità. In questo risiede il paradosso della sua funzione.

Se oggi l'ostruzionismo è visto come una resistenza a ogni modernizzazione, bisogna riconoscerne una certa benemerenzza, poiché in passato si oppose all'impulso e all'arbitrio regio e oggi può servire da freno alle intemperanze demagogiche.

Questi vizi sistemici non possono, tuttavia, essere compresi appieno senza considerare le condizioni umane e professionali di chi opera all'interno della macchina amministrativa.

Inefficienza, Spreco e la Dimensione Umana

Spostando l'attenzione dai vizi comportamentali ai paradossi strutturali, emerge un quadro in cui le critiche di inefficienza e spreco sono indissolubilmente legate alle condizioni di lavoro e alle qualifiche del personale.

Il sistema sembra intrappolato in una serie di contraddizioni che ne minano la produttività dall'interno: una volta talvolta si dava a un ballerino un posto da matematico, oggi ciò non accade più, anche perché i ballerini guadagnano più come liberi professionisti.

Il paradosso si è invertito: si assumono matematici, filosofi e giuristi per compiti che richiederebbero ben altre attitudini.

Paradossi della Gestione del Personale

Paradosso	Descrizione e Citazioni dal Testo
Squalifica e Sovraqualifica	Da un lato, si critica l'inadeguatezza delle competenze per compiti complessi. Dall'altro, si evidenzia l'assurdità di impiegare laureati in matematica, filosofia o giurisprudenza per mansioni che richiederebbero "destrezza di mano e sveltezza di gamba" (es. copiare, protocollare, riempire moduli).
Bassa Retribuzione e Inefficienza	Si menziona lo "stipendio magro", con la citazione indignata di Balzac ("Payer mille francs par an... n'était-ce organiser le vol et la misère?"). Questo fattore umano contrasta con le accuse di spreco, come negli esempi "comici" riportati da Bérenger sul Ministero delle colonie e del commercio francese.

L'impatto di questi paradossi sulla produttività è evidente. La constatazione che i funzionari non producano in proporzione del loro numero e dei sacrifici che costano ai contribuenti non è solo una critica al singolo, ma il sintomo di un sistema mal concepito.

L'inefficienza non è solo il risultato di cattive abitudini, ma anche della demotivazione derivante da una retribuzione inadeguata e da un impiego dequalificante delle competenze.

In questo contesto, si assiste a un cambiamento radicale nel comportamento dei funzionari, che segna l'inizio di una nuova era.

In sintesi, la burocrazia è una struttura afflitta da vizi atavici, come la "scrivomania" e l'ostruzionismo, che ne minano l'efficienza e ne alimentano una percezione sociale negativa.

La critica, tuttavia, è spesso parziale, poiché ignora i pregi del sistema e non considera i paradossi strutturali che ne condizionano il funzionamento, come la gestione contraddittoria del personale e le retribuzioni inadeguate.

Il punto di svolta segna il superamento del modello del funzionario passivo, lo scriba chino sulla sua pratica. Alla domanda "che fanno i funzionari?", la risposta non è più soltanto quella di Balzac. La nuova realtà è che i funzionari continuano sì a scrivere e a occuparsi degli affari altrui, ma ora "scrivono anche per se stessi e si occupano vigorosamente dei propri affari".

Questa nuova fase di "agitazione" segna una rottura storica fondamentale.

Il burocrate, per secoli oggetto passivo di critiche e caricature, si trasforma in un soggetto attivo, capace di organizzarsi e lottare per la difesa dei propri interessi.

Si chiude l'era del funzionario-scriba e si apre quella del funzionario-agitatore, un attore consapevole del proprio ruolo nel dibattito pubblico e nella dinamica sociale.



Modelli di Pubblica Amministrazione

Retribuzione del Funzionario Pubblico

Il metodo di retribuzione dei servitori dello Stato rappresenta un indicatore fondamentale della natura del rapporto tra il cittadino e il potere, riflettendo l'evoluzione del concetto stesso di Stato.

L'analisi storica mostra un percorso che va dal compenso onorifico all'ufficio come patrimonio, fino all'affermazione dello stipendio fisso, un sistema che, a sua volta, genera nuove e complesse problematiche nel mondo contemporaneo.

Dall'Onore al Salario: Il Mondo Antico

Il testo evidenzia un netto contrasto tra i modelli del mondo classico. Nel sistema greco, ogni servizio pubblico prestato dai

cittadini liberi era sistematicamente compensato. Al contrario, nella Roma repubblicana, gli alti funzionari si accontentavano formalmente della gloria e degli onori connessi alla carica.

Tuttavia era prassi comune trovare modi per solidificare la gloria in sesterzi, un'operazione finanziaria tollerata dallo Stato fino a quando non superava certi limiti, assai elastici, di discrezione... amministrativa.

Già in epoca repubblicana fu introdotto lo stipendio fisso per il personale scrivente e, con l'Impero, vennero istituite anche le pensioni.

Un aneddoto di Plutarco illustra un primo e potente esempio di stabilità del posto di lavoro: il severo Catone, volendo licenziare un impiegato che non gradiva, fu costretto a mantenergli il posto e lo stipendio, pur rinunciando alla sua opera, a dimostrazione di come la posizione del funzionario godesse già di una certa indipendenza dall'arbitrio del superiore.

L'Ufficio come Premio e Patrimonio: Il Modello Franco

Nei primi secoli della monarchia franca, le cariche pubbliche assumevano la forma di una ricompensa per i servizi resi a corte.

L'esempio citato è quello di Carlomagno, che prometteva laute prebende ai chierici più diligenti e devoti. In una fase successiva, consolidatosi il potere della Corona, si passò alla vendita delle cariche al miglior offerente.

Questa pratica trasformò l'ufficio pubblico in una forma di patrimonio personale, un investimento redditizio grazie agli elevati assegni e ai pingui introiti ad esso connessi.

La Rivoluzione Francese: Stipendio Fisso

La Rivoluzione Francese segna il trionfo definitivo del sistema attuale. Le cariche pubbliche persero il loro carattere patrimoniale e venale, cessando di essere un'impresa privata per diventare prestazioni di servizio retribuite dallo Stato tramite uno stipendio fisso.

Questa trasformazione, pur rappresentando un passo fondamentale verso un assetto più ordinato dell'amministrazione, aprì la strada al fenomeno del "funzionarismo".

La Disparità Moderna: Pubblico vs. Privato

La sproporzione fra i compensi dei vertici della Pubblica Amministrazione ed il settore privato è notevole e si riverbera anche nei quadri intermedi.

Questa sproporzione, a favore del privato, risulta massima ai vertici delle gerarchie e nei quadri intermedi, mentre quasi scompare a livello operaio.

Nonostante ciò la tendenza ai pubblici impieghi è radicata nella nostra natura latina, e si spiega con un'analisi sociologica delle motivazioni che spingono a tale scelta: abitudini di famiglia, paura dell'incerto, ambizione, pigrizia, disgusto per le libere professioni o improvvise perdite di fortuna.

Infine è da collegare la retribuzione con l'efficienza e casca a fagiolo l'aforisma "*qualis pagatio talis laboratio*" dove stipendi migliori si accompagnano a un'amministrazione più "*solerte e proficua*".

Questa inadeguatezza retributiva, unita alla percezione di un sistema ingiusto, si rivela la causa primaria di un malcontento diffuso, un'agitazione che catalizza richieste di giustizia sistemica, a cominciare da un equo accesso alla carriera amministrativa.

Sistemi di Reclutamento: Merito, Censo e Favore

Il sistema di reclutamento è un elemento cruciale che definisce il grado di apertura, equità e competenza di un'amministrazione.

I metodi di selezione riflettono i valori portanti di uno Stato, oscillando tra la tutela del privilegio, l'affermazione della meritocrazia, l'ideale dell'eguaglianza democratica e la persistenza del clientelismo.

Sistemi Basati sul Privilegio e sul Patronato

Nel sistema inglese della fine '800 l'amministrazione era asservita alla politica e utilizzata come "strumento di partito" ed i voti parlamentari era pagate con la concessione di cariche e pensioni. Non occorre stupirsi se ai non eletti i partiti assegnano posti di prestigio nelle strutture amministrative pubbliche spesso camuffato dallo spoil system, ovvero la pratica di distribuire le cariche pubbliche come bottino al partito vincitore.

Il Modello Elettivo e il Sorteggio

In netto contrasto, l'antica Grecia sperimentò metodi basati su un'idea di eguaglianza radicale: prima il sorteggio, definito espressione di assoluta eguaglianza, e poi un sistema combinato di sorteggio ed elezione.

Affermazione del Concorso come Garanzia Democratica

Il concorso per esame viene presentato come la soluzione adottata per garantire una selezione basata sulla capacità. Questo metodo appare l'unico ammissibile nelle democrazie moderne, in quanto rappresenta una garanzia di capacità e di giustizia.

Persistenza del Favoritismo: La Raccomandazione

Nonostante l'affermazione formale del principio meritocratico, il fenomeno della raccomandazione è una sua profonda distorsione ed un istituto disgraziatamente radicato nei nostri costumi. La sua pervasività è illustrata da un aneddoto rivelatore:

un candidato a un concorso fu avvisato di procurarsi le migliori raccomandazioni possibili non tanto per ottenere un vantaggio, quanto per elidere le raccomandazioni delle quali si erano armati gli altri concorrenti.

A questa prassi, che genera una logica perversa, viene contrapposto l'elogio di Cavour al deputato Govean.

Cavour ne esaltò l'indipendenza dal potere come una qualità comune in Piemonte, che aveva reso quella terra atta a far prosperare la pianta della libertà, esprimendo la speranza che tale virtù si estendesse a tutta l'Italia come condizione per il successo politico nazionale.

Dal modo in cui si accede alla pubblica amministrazione, l'analisi si sposta logicamente a come si opera al suo interno, introducendo il tema cruciale della responsabilità del funzionario.

Responsabilità del Funzionario: Teoria e Pratica

Un chiaro sistema di responsabilità è un pilastro strategico per garantire l'efficienza, la trasparenza e la fiducia dei cittadini nell'operato della pubblica amministrazione.

Il Modello Gerarchico e la sua Crisi

La teoria del sistema di tipo francese, descritto come un modello architettonicamente "*bello*", prevede che l'autorità e la responsabilità si dipartano dal ministro per poi rifluire verso di lui attraverso una catena gerarchica.

L'analisi critica mossa a questo sistema evidenzia però una debolezza fatale: la concentrazione di un numero eccessivo di responsabilità, sia amministrative sia politiche, sulla figura del ministro porta a una loro confusione e, di fatto, a un'elusione della responsabilità stessa.

La critica al sistema è riassunta nella citazione chiave: con tanti responsabili si finisce proprio col non trovarne più alcuno. In pratica, la diluizione della responsabilità lungo la gerarchia finisce per annullarla.

Contrasto con il Settore Privato e Modelli Alternativi

Nel settore privato la responsabilità è molto più viva e personale. I fattori che la rendono tale sono una vigilanza costante da parte di chi investe il capitale, la spinta della concorrenza (vincere o di morire) e un legame diretto tra l'operato del personale e i risultati aziendali.

In questo contesto, l'efficienza è un obiettivo misurabile e la responsabilità individuale è chiaramente identificabile.

La discussione sulla responsabilità, sia individuale che collettiva, si lega inevitabilmente alle nuove rivendicazioni di diritti da parte dei funzionari, i quali cercano di ridefinire il loro ruolo e le loro tutele all'interno di un sistema che percepiscono come ingiusto e inefficiente.

Diritti e Rivendicazioni

Il malcontento per le condizioni economiche, unito alla richiesta di equità e giustizia, ha portato i funzionari pubblici a sviluppare una coscienza collettiva e ad avanzare pretese che mettono in discussione il tradizionale rapporto gerarchico e autoritativo con lo Stato. Queste rivendicazioni non si limitano più a questioni salariali, ma investono la natura stessa del rapporto d'impiego pubblico.

Richiesta di Giustizia Interna

Una delle rivendicazioni centrali è quella di giustizia nell'amministrazione, intesa come lotta contro favoritismi, arbitrii e ingerenze in ogni fase della carriera.

Questo si manifesta in particolare nel dibattito sulle promozioni. Da un lato, emerge la richiesta di un avanzamento automatico basato esclusivamente sull'anzianità, visto come sistema oggettivo per evitare favoritismi. Dall'altro la necessità di promozioni per merito, da accertare attraverso esami seri.

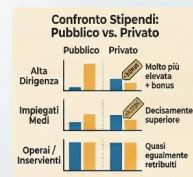
Conquista del Diritto Sindacale

La rivendicazione più radicale è quella del diritto di associazione e di sindacato, che trasforma i funzionari da servitori dello Stato a una controparte negoziale.

Voci dall'Ufficio: Le Rivendicazioni dei Funzionari Pubblici

RIVENDICAZIONI FONDAMENTALI: SALARIO E GIUSTIZIA

LE NUOVE ASPIRAZIONI: DIRITTI SINDACALI E POTERE POLITICO



NotebookLM



Comprendere il funzionamento delle burocrazie e come queste si sono evolute nel tempo non è un esercizio sterile ma funge da monito per le loro possibili reincarnazioni moderne.

La perenne tensione tra l'individuo e lo Stato onnicompente, dimostra come la ricerca di efficienza fiscale e controllo amministrativo, se non bilanciata da tutele e diritti, possa

facilmente trasformarsi in un sistema in cui l'umanità stessa viene intrappolata in una rete burocratica da lei stessa creata.

L'Intelligenza Artificiale (IA) rischia di consolidare e accelerare questo fenomeno, portando all'ennesimo crollo dei nascenti imperi mondiali.

Indice generale

Evoluzione della Burocrazia.....	1
Un salto nel passato: Burocrazia Romana in Egitto.....	1
Definizione dello Stato e dei Suoi Organi.....	7
Connessione tra Stato, Amministrazione e Funzionari.....	8
Specializzazione del Lavoro: il Motore dell'Espansione Amministrativa.....	8
La Burocrazia: da Strumento a "Tirannia degli Uffici"	9
Le Origini della Burocrazia.....	10
La Necessità di Governo nelle Prime Civiltà.....	10
L'Amministrazione Egizia: Il Potere degli Scribi.....	11
Un Modello di Efficienza Burocratica.....	11
La Scrittura come Fondamento del Potere.....	11
La Tensione Sociale e il Ruolo degli Scribi.....	12
Modelli Burocratici in Assiria e Persia.....	12
La Struttura Amministrativa Assira.....	12
Le Riforme Amministrative in Persia.....	13

La Trasmissione all'Occidente.....	13
L'Antichità Classica.....	14
Un Laboratorio di Forme Politiche.....	14
Il Modello Ellenico: L'Assenza di Burocrazia.....	14
Le Ragioni della Mancata Burocratizzazione.....	14
Il Principio della Partecipazione Diretta.....	15
Roma: Dalla Repubblica all'Impero.....	16
La Struttura della Roma Repubblicana.....	16
L'Embrione del Potere Amministrativo.....	16
La Trasformazione Imperiale.....	17
L'Organizzazione Amministrativa del Tardo Impero.....	17
L'Impatto Ambivalente della Burocrazia Imperiale.....	18
Un'Eredità Duratura.....	19
La Genesi dello Stato Moderno.....	19
La Monarchia Francese.....	19
Dalla Corte Personale alla Funzione Pubblica.....	20
Un Concetto Imperfetto di Stato.....	20

La Patrimonializzazione delle Cariche.....	20
L'Intervento di Carlo Martello e Carlomagno.....	21
La Ricostruzione Capetingia e la Nascita degli Organi Amministrativi.....	21
La Strategia dei Re Capetingi.....	21
La Neutralizzazione dei Grandi Ufficiali.....	22
Il Ruolo Preminente del Cancelliere.....	22
La Specializzazione e la Proliferazione Burocratica.....	23
La Scissione della Curia Regis.....	23
La Nascita dei Ministeri.....	24
L'Affermazione dell'Autorità sul Territorio.....	24
Da Strumento a Ostacolo del Potere Regio.....	24
Le Basi dello Stato Moderno.....	25
Genesi dello Stato Burocratico.....	27
Un caso di studio: lo Stato Francese.....	27
Nascita del "Re-Stato".....	28
L'Ancien Régime.....	30

La Cancelleria: Il Cuore Amministrativo del Regno.....	30
I Segretari del Re: La Nascita di una Nuova Élite.....	31
La Finanza: Tra Caos e Tentativi di Centralizzazione.....	32
Segretari di Stato e la Vittoria degli " <i>Uomini della Penna</i> ".....	33
La Rivoluzione e il Consolidamento Napoleonico.....	35
La Riforma Rivoluzionaria dell'Apparato Statale.....	35
Il Prefetto e la Centralizzazione Definitiva.....	36
L'Amministrazione nell'Era Post-Napoleonica.....	37
Burocrazia: un Male Necessario.....	41
L'Amministrazione: Strumento di Unità e Ordine.....	42
La Patologia dell'Eccesso.....	43
Anatomia dei Vizi Burocratici.....	45
Le Virtù: Garante di Stabilità e Continuità.....	47
Il Funzionarismo.....	50
Architettura Semantica del Servizio Pubblico.....	52
Radici Storiche di un "Male Antico".....	54
Cause Fondamentali del Funzionarismo Moderno.....	55

Causa Sociale: L'Emergere del Proletariato Intellettuale.....	56
Causa Politica: il Parlamentarismo Sistema di Clientela.....	57
La Complessità Contemporanea.....	58
Critica della Burocrazia.....	61
Attività: Scrivere, Cercare, Controllare.....	63
Le "Manie" Burocratiche.....	64
L'Ostruzionismo.....	66
Inefficienza, Spreco e la Dimensione Umana.....	67
Paradossi della Gestione del Personale.....	68
Modelli di Pubblica Amministrazione.....	71
Retribuzione del Funzionario Pubblico.....	71
Dall'Onore al Salario: Il Mondo Antico.....	71
L'Ufficio come Premio e Patrimonio: Il Modello Franco.....	72
La Rivoluzione Francese: Stipendio Fisso.....	73
La Disparità Moderna: Pubblico vs. Privato.....	74
Sistemi di Reclutamento: Merito, Censo e Favore.....	75
Sistemi Basati sul Privilegio e sul Patronato.....	75

Il Modello Elettivo e il Sorteggio.....	76
Affermazione del Concorso come Garanzia Democratica...	76
Persistenza del Favoritismo: La Raccomandazione.....	76
Responsabilità del Funzionario: Teoria e Pratica.....	77
Il Modello Gerarchico e la sua Crisi.....	78
Contrasto con il Settore Privato e Modelli Alternativi.....	78
Diritti e Rivendicazioni.....	79
Richiesta di Giustizia Interna.....	80
Conquista del Diritto Sindacale.....	80